

Monitoring und Evaluation als Voraussetzung einer an der Nachhaltigkeit orientierten staatlichen und kommunalen Entwicklung - Anmerkungen aus Sicht eines Praktikers und Good Practices der Rechenschaftslegung

Schulz, Hans-Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schulz, H.-D. (2009). Monitoring und Evaluation als Voraussetzung einer an der Nachhaltigkeit orientierten staatlichen und kommunalen Entwicklung - Anmerkungen aus Sicht eines Praktikers und Good Practices der Rechenschaftslegung. In C. Jacoby (Hrsg.), *Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung* (S. 178-192). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358231>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Hans-Dieter Schulz

**Monitoring und Evaluation als Voraussetzung einer an der
Nachhaltigkeit orientierten staatlichen und kommunalen Entwicklung –
Anmerkungen aus Sicht eines Praktikers und Good Practices
der Rechenschaftslegung**

S. 178 bis 192

Aus:

Christian Jacoby (Hrsg.)

**Monitoring und Evaluation von
Stadt- und Regionalentwicklung**

Arbeitsmaterial der ARL 350

Hannover 2009

Hans-Dieter Schulz

Monitoring und Evaluation als Voraussetzung einer an der Nachhaltigkeit orientierten staatlichen und kommunalen Entwicklung – Anmerkungen aus Sicht eines Praktikers und Good Practices der Rechenschaftslegung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Informations- und Auskunftssysteme
 - 2.1 Monitoring: eine verpflichtende Aufgabe für Staat und Kommunen?
 - 2.2 Warum die bestehenden Angebote nicht nutzer- und problemangemessen sind
 - 2.3 Nachhaltige Entwicklung: Hinweise der Agenda 21
 - 2.4 Zusammenfassende Schlussfolgerung
- 3 Kommunale integrative Monitoring-Ansätze der nachhaltigen Entwicklung
 - 3.1 Informelle Grundlage: Kommunale Agenda 21
 - 3.2 Informelle Ansätze „Bester und Guter Praxis“ des Monitoring und der Evaluation
 - 3.2.1 Messen, Analysieren und Berichten als notwendige Voraussetzung einer der Nachhaltigkeit verpflichteten Kommune: Kriterien „Bester Praxis“
 - 3.2.2 Beispiele „Bester und Guter Praxis“ der Rechenschaftslegung
- 4 Zusammenfassende Empfehlung

Literatur

1 Einleitung

In den letzten Jahren zeigt sich immer deutlicher, dass man die lang bekannten (negativen) Begleiterscheinungen unserer Wirtschafts- und Siedlungsweise und unseres Lebensstils wie heftige Stürme und Überschwemmungen, Artenrückgang, Bodenschädigungen, toxische Feinstäube in der Luft, Gifte in Nahrungsmitteln zwar für eine Zeit lang wegdiskutieren oder nicht zur Kenntnis nehmen kann, dass sie sich aber in immer kürzer werdenden Abständen zurückmelden. Abhilfe kann offenbar nicht nur der sogenannte technische Fortschritt bzw. die Abkopplung der Stoffdurchsätze vom Wirtschaftswachstum bringen, sondern es führt auch kein Weg an der nachhaltigen Entwicklung vorbei.

Im Folgenden trägt ein langjährig im Dienste der Kommunen stehender Planungspraktiker, der sich schon früh mit den Herausforderungen der Erfolgskontrolle beschäftigt hat, einige Gesichtspunkte vor, warum der bislang staatlicherseits in Bayern gewählte Weg des Monitoring und der Evaluation nicht nachhaltigkeitsstauglich ist und

schon von daher Zweifel daran bestehen müssen, ob die Entwicklung selbst nachhaltig ist. Rettende Ufer lassen sich nur erreichen, wenn man gewillt ist, regelmäßig Standortbestimmungen vorzunehmen.

Mit der Lektüre der vorangegangenen Beiträge, namentlich der Autoren Jacoby, Eining, Koch, Hensold und Kufeld, bekommen die Leserinnen und Leser einen umfassenden Einblick in den Stand der Informations- und Auskunftssysteme, die teils vom Staat selbst und auf der EU-Ebene zur „Eigenbeobachtung“ herangezogen, teils potenziellen Nutzern wie Regionen, Gemeinden und Dritten zur Anwendung angeboten werden.

Angesichts ihrer Fülle drängt sich die Frage auf, ob öffentliche Nutzer überhaupt gesetzlich zum Monitoring und zur Evaluation, also zum Gebrauch dieser Informationsgrundlagen verpflichtet sind und ob dieses Angebot, vor allem für die Kommunen und Regionen, nutzer- und problemangemessen ist.

Die mit der Agenda 21 verknüpfte nachhaltige Entwicklung teilt vorderhand ein ähnliches Schicksal wie vor ihr andere, zeitweilig diskussionsbestimmende Schlagworte, z. B. qualitatives und umweltverträgliches Wachstum oder konsolidierte Entwicklung. Nach einer anfänglichen, von der Politik durchaus unterstützten „Euphoriephase“ kehrt angesichts der „dicken Bretter“, die dafür verstandesmäßig, gesellschaftlich und zeitlich zu bohren sind, Ernüchterung ein; der Neuerungswert hat sich rasch verflüchtigt und man kehrt, geradezu dankbar, zurück zum „business as usual“ und „weiter so“. Diesen Weg haben die meisten Kommunen – so sie sich überhaupt der Zukunftsfähigkeit verschrieben hatten – und leider auch, wenn man von der „Säule“ Umwelt absieht, der bayerische Staat genommen. Demgegenüber beschäftigen sich die EU und der Bund seit ein paar Jahren ernsthaft mit der nachhaltigen Entwicklung; allerdings setzen sie dabei ausdrücklich auf Wachstum, was bei Kenntnis der Elemente und Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung und vor dem Wissenshintergrund von heute so bedingungslos nicht mehr angemessen ist.

Einige wegweisende Hinweise zu den Randbedingungen Erfolg versprechender Lösungsansätze einer nachhaltigen Entwicklung finden sich erwartungsgemäß in der Agenda 21. Es lohnt, sich die wichtigsten darunter in Erinnerung zu rufen. Dass es einer raschen Renaissance der nachhaltigen Entwicklung auf allen Ebenen bedarf, daran kann seit ein paar Jahren überhaupt kein Zweifel mehr bestehen (vgl. aus jüngerer Zeit Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 2008 und OECD 2008) – allerdings muss sich noch zeigen, ob die Politik (und mit ihr die Demokratie) die Stärke gegen die beharrenden Kräfte aufbringt, den notwendigen Wandel einzuläuten und in den nächsten zehn bis 20 Jahren auch in weiten Teilen herbeizuführen.

Von der relativen Vielzahl an Kommunen, die sich einst auf den Weg der Nachhaltigkeit gemacht hatten, sind – einer Netzrecherche zufolge – nur eine „Handvoll“ übriggeblieben, die unter den zunächst angelegten bzw. anzulegenden Monitoring- und Berichtskriterien als „good practices“ einer nachhaltigen Entwicklung gelten können.

Entwicklungen, die sich nicht an den in der Agenda 21 niedergelegten Kriterien der Zukunftsfähigkeit orientieren, können langfristig keine Zukunft haben. Da es übergeordnet die Kommunen sind, die mit ihren Entscheidungen und denen ihrer Bürgerinnen und Bürger auf die Nachhaltigkeit Einfluss nehmen, können diese (und ihre Regionsverbände) nicht davon entbunden werden, sich und anderen Rechenschaft über die Nachhaltigkeit ihrer Entwicklung zu geben.

2 Informations- und Auskunftssysteme

Die Mehrzahl der Beiträge in diesem Heft lässt den Rückschluss zu, dass nicht das Fehlen von Instrumenten und Datengrundlagen das Hauptproblem des nachhaltigkeitsbezogenen Monitoring darstellt, sondern deren mit ESPON, KOPERNIKUS, ROPLAMO, UISBY, RISBY, RISview, SISBY, GENESIS, INKA, ROK und LEK sowie sie ergänzende Indikatorensysteme immer perfektioniertere und zugleich unübersichtlich gewordene Fülle, aber auch eine in weiten Teilen mangelnde Regionalisierung des Datenmaterials. Es wird darüber hinaus nicht mehr deutlich, an wen sich dieses Angebot – neben der Wirtschaft, die sich seiner vermutlich am häufigsten bedient – eigentlich richtet. Offenbar wird in jedem Fall, dass die meisten potenziellen Nachfrager wie die Kommunen und die Bürgerinnen und Bürger damit überfordert sein dürften, das Informationsangebot und den Informationsgehalt ziel- und sachgemäß zu nutzen. Um nämlich die „richtigen“ Fragen zu stellen, bedarf es eines hohen Maßes an aufgeklärtem Bewusstsein, das wiederum verbreitet nicht vorhanden sein kann, weil es nie mit Nachdruck gebildet wurde. Insofern drängt sich natürlich der Eindruck auf, dass die Angebote vor allem auf Investoren abzielen (vgl. dazu den Beitrag Jacoby in diesem Band).

Grundsätzlich sollten solche Informations- und Überwachungssysteme vor allem dem Zweck dienen, den Zustand eines Mediums und den Grad der Verfolgung vereinbarter Ziele bzw. Beschränkungen zu überwachen. Diese Hilfsmittel werden umso wichtiger, je mehr es sich bei den Zielen um divergierende und konkurrierende handelt, da andernfalls die „trade-offs“ (Umfang der Verlustinnahme eines Ziels zugunsten eines konfligierenden) unterschiedlicher Zielerreichungskonstellationen nicht deutlich werden und man auch zu falschen Urteilen neigen kann. Im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung, die aber offen noch nicht wieder proklamiert wird, deutet sich erneut ein Einsatzbereich der Systeme an, dessen Bedeutung gegenüber den 1990er Jahren noch deutlich zugenommen hat.

Das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008: 26) vertritt die Meinung, dass es beim Dreieck der Nachhaltigkeit (Soziales, Umwelt, Wirtschaft) nicht mehr um gleichberechtigte Ziele gehen kann – wie nach Meinung des Autors dieses Beitrags bis dahin immer postuliert, aber nicht (nachweisbar) eingehalten –, weil die Gleichstellung die Absolutheit sowohl ökologischer Grenzen als auch der Menschenrechte verkenne. Die beiden letzteren bildeten den normativen Zulässigkeitsraum, durch den begrenzt erst Produktions-, Einkommens- und Konsummaximierung betrieben werden dürften (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 2008: 40). Es komme u. a. darauf an, unter Einsatz aller erdenklichen Möglichkeiten die Ressourcen möglichst wirksam zu nutzen (Effizienz), den Wirtschaftsapparat auf naturverträgliche Technologien umzustellen (Konsistenz) und Produktion und Verbrauch auf ein zuträgliches Maß (Suffizienz) zu begrenzen (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 2008: 175). Neue Ziele bestünden dabei in einer Hinwendung zu einer Tätigkeitsgesellschaft, in achtsamerem Konsum, in entschleunigter Wirtschaftsweise und in der Schließung von Kreisläufen durch eine Renaissance der Regionen (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 2008: 395).

Wichtig sei, dass die Kommunen bei der Verfolgung der nachhaltigen Entwicklung (Agenda-21 Prozess) die Bürgerbeteiligung förderten, dass eine Berichts- und Begründungspflicht für nicht übernommene Bürgerempfehlungen bestünde und sich die Ziele der Kommunen an den Mindestzielen und Nachhaltigkeitsstrategien des Bundes und der Länder orientieren und operationale Nachhaltigkeitsindikatoren formuliert würden, um die Fortschritte in Sachen Nachhaltigkeit messbar zu machen (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 2008: 545 ff.).

2.1 Monitoring: eine verpflichtende Aufgabe für Staat und Kommunen?

Ob Monitoring und Evaluation mit begleitender Berichterstattung überhaupt und wenn ja, für wen verbindlich vorgeschrieben sind, lässt sich dem Beitrag Jacoby in diesem Band und Schulz (2007a: 34 f.) sowie Schulz (2007b: 86) entnehmen. Wo dies, wie auf EU-Ebene, nicht ausdrücklich rechtlich niedergelegt ist, führt der Umweg über die nachhaltige Entwicklung und die INSPIRE-Richtlinie auf die Spur.

Europäische Union

Für die EU-Ebene weist Jacoby in diesem Band auf die mit dem Programm ESPON, dem in Aufbau befindlichen Erdbeobachtungssystem „Kopernikus“ und der INSPIRE-Richtlinie zugenommenen Aktivitäten hin, die alle der Raumbeobachtung dienen – als Ergebnis und als Grundlage.

Wenngleich nicht verpflichtend, ist die nachhaltige Entwicklung als Ziel im Vertrag über die Europäische Union aufgenommen, und damit ist auch akzeptiert worden, dass Monitoring und die Evaluation eine Voraussetzung der nachhaltigen Entwicklung sind. Eine EU-Nachhaltigkeitsstrategie wurde 2001 von den Staatsregierungen der EU begründet. 2004 leitete die EU eine Überprüfung der Strategie ein und stellte negative Trends in zentralen Handlungsfeldern fest. 2006 wurde eine modifizierte „erneuerte Strategie“ angenommen, die die Herausforderungen wirksamer angehen und die europäische Ebene mit den jeweiligen nationalen Strategien verknüpfen sollte. Eines dieser Verknüpfungselemente besteht darin, den Mitgliedstaaten Berichterstattungen zur Umsetzung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie nahezulegen (so auch 2007 seitens der Bundesregierung geschehen) und darüber hinaus mithilfe von Indikatorenberichten durch EU-ROSTAT über den Fortschritt ihrer Mitglieder zu berichten. Die Strategie hat, neben den bereichsübergreifenden Themen Bildung, Forschung und Entwicklung, Finanzierung und Wirtschaftsinstrumente, sieben zentrale Zielsetzungen in den Themenbereichen Klimaänderung und saubere Energie, nachhaltiger Verkehr, nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion, Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, öffentliche Gesundheit, gesellschaftliche Eingliederung, Demographie und Migration sowie globale Herausforderungen in Bezug auf Armut (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007).

Die Nachhaltigkeitsstrategie geht auch auf die „wichtige Rolle der lokalen und regionalen Ebene bei der Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung und beim Aufbau von Sozialkapital“ ein und hebt die Notwendigkeit einer verstärkten Förderung lokaler Agenda 21-Prozesse hervor. Zur Gewährleistung einer umfassenden und eingehenden Behandlung der komplexen Frage der nachhaltigen Entwicklung sind Indikatoren mit einer jeweils angemessenen Detailgenauigkeit zu entwickeln, damit die Situation im Hinblick auf jede spezifische Herausforderung richtig bewertet werden kann (Rat der Europäischen Union 2006: 25 f.).

Nationale Ebene Deutschland

Aus Gründen der Kohärenz ist den Mitgliedstaaten der EU empfohlen, ihre nationalen Strategien mit der europäischen abzustimmen, ohne dabei freilich ihre regionalen Besonderheiten aus dem Blickfeld zu verlieren. Obendrein sind sie aufgefordert, gegenseitige Begutachtungen („peer reviews“) ihrer nationalen Strategien vorzunehmen, um gute Beispiele der Umsetzung kennenzulernen und voneinander zu lernen.

Deutschland hat seit 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“. Darin sind Prioritäten sowie quantifizierte Ziele und Maßnahmen festge-

legt. Ob und in wieweit sich die angestrebten Entwicklungen einstellen oder Defizite der Umsetzung bestehen bleiben, wird in regelmäßig erscheinenden Fortschritts- und Monitoringberichten anhand sogenannter Schlüsselindikatoren festgehalten.

Der erste dieser Berichte wurde 2004 veröffentlicht, gefolgt von einem zweiten „Wegweiser Nachhaltigkeit“ (wegen der vorgezogenen Bundestagswahl bereits wieder in 2005). Der dritte ist gerade veröffentlicht worden, alle weiteren sollen im vierjährigen Rhythmus erscheinen. Ergänzt werden sie durch einen alle zwei Jahre zu publizierenden Indikatorenbericht. Anlässlich der Veröffentlichung des ersten dieser Berichte, in 2007, wurde seitens der Bundesregierung deutlich gemacht, dass „eine nationale Strategie für Nachhaltigkeit nur glaubwürdig [sei], wenn wir uns an konkreten Zielen messen lassen. Ohne Indikatoren und Ausgangswerte lassen sich weder Verbesserungen noch Anforderungen an zukünftiges Handeln erkennen“ (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2007a). Und im „Challenger Report für den Rat für Nachhaltige Entwicklung“ (Zieschank 2006: 1) wird zur Bedeutung des Einsatzes von Indikatoren im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie ausgeführt, dass solche Indikatoren als bedeutender Kristallisationspunkt staatlicher Politikformulierung angesehen werden könnten und Schlussfolgerungen über das Problembewusstsein und das politische Selbstverständnis eines Landes erlaubten. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung von 2002 markiere hier einen Quantensprung im Politikstil.

Alle diese Aktivitäten sind nicht verpflichtend im Sinne eines Gesetzes. Verpflichtet ist hingegen das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), nach Maßgabe der §§ 18 und 21 ROG, auf der Grundlage eines von ihm geführten indikatorengestützten Informationssystems den Stand der räumlichen Entwicklung in regelmäßigen Abständen darzustellen, zu bewerten und dem für die Raumordnung zuständigen Bundesministerium einen Bericht zur Vorlage an den Deutschen Bundestag vorzulegen. Erstmals erfolgte dies mit dem Raumordnungsbericht 2005.

Allerdings werden raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Bund und Ländern bisher nicht auf ihre Auswirkungen hin betrachtet (vgl. Beitrag Jacoby in diesem Band).

Land Bayern

Den bayerischen Regionen und ihren Kommunen wird bisher keine eigene Raumbeobachtung zur Überprüfung ihrer Beiträge zur Verwirklichung raumplanerischer oder gar nachhaltigkeitsbezogener Ziele abverlangt.

Das Bayerische Landesplanungsgesetz von 2005 bleibt hinsichtlich Monitoring und Evaluation weiterhin „schlank“ und zurückhaltend bis unverbindlich: „die Landesplanungsbehörden erfassen, verwerten und überwachen fortlaufend die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungen“ (Art. 27 BayLPlG). Leider ist immer unklar geblieben, was mit den Erkenntnissen zu geschehen hat bzw. was damit geschieht (vgl. auch Schulz 2007a: 35). Zwar mögen sie u. a. in die Bayrischen Raumordnungsberichte (Art. 28 BayLPlG) eingeflossen sein, jedoch waren und sind auch die Berichte der allgemeinen Verschlankungstendenz unterworfen – der Investitionsteil wurde gar, nach Jahren der „Schwindsucht“ in den 1990ern, in 2003 ganz ausgemustert (vgl. dazu den Beitrag Koch in diesem Band) – und sind, vom Grundcharakter her, nicht selten mehr „Hofberichterstattung“ als eine bekennende Bilanzierung.

Und auch der Beobachtung einer nachhaltigen Raumentwicklung ging es, nach anfänglichen Jahren des ermutigenden „Aufbruchs“, an den Kragen: noch 2003 wurde von Staatsminister Schnappauf in Augsburg zum Thema „StadtNatur – Nachhaltige Kom-

munalentwicklung vor vielen Herausforderungen“ das Hohelied auf den ganzheitlichen bayerischen Politikansatz einer nachhaltigen Entwicklung gesungen, in den auch erhebliche Fördermittel geflossen seien (vgl. www.stmugv.bayern.de/aktuell/reden/detailansicht.htm?tid=4486). Seit Johannesburg 2005 wurde allerdings offiziell darüber nichts mehr vernommen, wenngleich der nächste, 16. Raumordnungsbericht, sich mit Blick auf das Landesentwicklungsprogramm auch mit diesem Thema wird auseinandersetzen müssen. Übrig geblieben ist von der Nachhaltigkeit derzeit nur die Umwelt, für die auch jüngst ein opulenter, durchaus ansprechend aufgemachter, viele Erkenntnisse fördernder Bericht (Umweltbericht Bayern 2007) vorgelegt wurde (Bayerisches Landesamt für Umwelt 2007). Nicht verwunderlich sind daher auch Auslassungen des Rats für Nachhaltige Entwicklung u. a. zur Nachhaltigkeitspolitik der Bundesländer, wenn er konstatiert, dass die inhaltliche Integration bzw. Abstimmung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich geeigneter Indikatoren der Ökologie auf gutem Wege sei, man im Bereich der sozio-ökonomischen Indikatoren aber noch vergleichsweise am Anfang stünde. Das betreffe auch Strategien, Handlungsprogramme und Projekte (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2007b).

Im Gegensatz zur auffälligen Unwilligkeit der bisherigen Staatsregierungen, sich an ihren Ansprüchen durch Monitoring und Evaluation messen zu lassen (vgl. den Beitrag Koch in diesem Band zur Abschaffung der Investitionsteile des Landesentwicklungsprogramms, Ausdehnung der Berichtshäufigkeit des Raumordnungsberichtes, Einstellung zweier Veröffentlichungsreihen, Verschlinkung des Raumordnungsberichtes), steht die auffallende Bereitwilligkeit, sich an einem immer größere Ausmaße annehmenden Rauminformationssystem (in Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie) zu beteiligen, dessen sich nur noch ausgebildete, die „richtigen“ sie interessierenden Fragen stellenden Expertinnen und Experten bedienen können. Dass dazu kaum alle Kommunen und schon gar nicht die viel beschworene Öffentlichkeit gehören dürfte, liegt trotz aller gegenteiliger Beschwörungen auf der Hand. Die Wirtschaft wird dazu zweifelsohne eher in der Lage sein, die mit dem erleichterten Zugang zu den Geodaten denn auch neue Wertschöpfungspotenziale und einen neuen Wachstumsmarkt erschließen soll.

Diese Entwicklung, die ihren Ausgang in der Raum- und Landschaftsplanung genommen habe, wird Jacobys Meinung nach (vgl. den Beitrag Jacoby in diesem Band) – bei allen damit in Verbindung zu bringenden positiven Aspekten – inzwischen auch von verschiedenen Wirtschaftssektoren angeführt, sodass nicht auszuschließen sei, dass öffentliche Gemeinwohlinteressen immer mehr durch wirtschaftliche Interessen der Entwickler und Anbieter abgelöst würden.

2.2 Warum die bestehenden Angebote nicht nutzer- und problemangemessen sind

In der erneuerten EU-Nachhaltigkeitsstrategie macht der Rat der Europäischen Union die *wichtige Rolle der lokalen und regionalen Ebenen* bei der Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung und beim Aufbau von Sozialkapital in städtischen und ländlichen Gebieten deutlich (Rat der Europäischen Union 2006: 25). Und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ergänzt, dass die EU-Nachhaltigkeitsstrategie nur effizient funktionieren und Wirkung entfalten könne, wenn sie *angemessen vermittelt* und auf allen Ebenen der Gesellschaft, unter Einbeziehung von Bürgern, Unternehmen und Staat, umgesetzt würde. Unternehmen und Wirtschaftsvertreter begännen zu verstehen, welchen Wettbewerbsvorteil die Unternehmen aus dem Nachhaltigkeitsansatz schöpfen könnten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007: 14). Schon die Agenda 21 hat in Kapitel 40 die besondere Bedeutung der Umwandlung vorhandener

Informationen in eine auch für den lokalen Entscheidungsprozess geeignete Form und die Anvisierung unterschiedlicher Benutzergruppen hervorgehoben (vgl. Kapitel 3).

Was geschieht nun aber „draußen“, in der Realität? Mit zunehmender Nähe zur lokalen Ebene verlässt den Staat der Mut. Dies lässt sich sehr gut am oben erwähnten „Umweltbericht Bayern 2007“ veranschaulichen. Abgesehen davon, dass 170 Seiten erst einmal gelesen sein wollen (was bei viel beschäftigten Politikern und Verwaltungen kaum unterstellt werden kann): eine Zusammenfassung der wichtigsten Informationen mit Reichweite in Bezug auf Verhaltensänderungen kommt nicht vor, sie gehen daher im „Meer“ dieses Wissens unter. Antworten werden durchaus auf grundsätzliche Fragestellungen gegeben, allerdings oft im Text untergehend und zu wenig als „Botschaften“ an Zielgruppen ausgerichtet.

Dass die Gemeinden mit der Planungshoheit für die Flächennutzung und andere Aufgaben den Schlüssel für ihre nachhaltige Entwicklung in der Hand hielten, Transparenz, Bürgerbeteiligung, Verantwortlichkeit und Gerechtigkeit wichtige Leitlinien zukunftsfähiger Kommunen seien und die aktive Bürgerkommune eine Schlüsselrolle zur Umsetzung dieses Leitbildes spiele (Bayerisches Landesamt für Umwelt 2007: 24) – ja, mit ihrer Planungshoheit Umweltverantwortung tragen würden (Bayerisches Landesamt für Umwelt 2007: 25), bedeutet zwar, an den Kern des Problems vorzustoßen, kann jedoch wenig bewirken, solange nicht auch die wichtigen Zielgruppen, allen voran die Kommunen, aufgefordert werden, bestimmte, von ihnen erwartbare und namentlich genannte, zielführende Beiträge zu erbringen, Anstrengungen zu unternehmen und Aktivitäten zu entfalten.

Der Verweis auf Bündnisse (zum Flächensparen), Arbeits- und Praxishilfen für die Kommunen (Bayerisches Landesamt für Umwelt 2007: 129) offenbart zwar staatliche Aktivitäten zur Unterstützung der Kommunen, überdeckt aber hier wie auch auf anderen Gebieten der Raumordnung die eigentliche Systemschwäche des bisher (vermutlich nicht nur in Bayern) gebräuchlichen Monitorings, nämlich auf „abgehobenem“ Niveau einige Aussagen abzuleiten, den Kommunen selbst aber keine Selbstkontrolle aufzuerlegen und sie in die Pflicht zu nehmen.

Eine Selbstkontrolle wäre nämlich gleich aus mehreren Gründen gerechtfertigt. Es sei zum einen darauf aufmerksam gemacht, dass die Kommunen (einschließlich kommunaler Unternehmen) rund zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen tätigen und kommunale Investitionen von 704 Milliarden Euro zwischen 2006 und 2020 für ihren infrastrukturellen Erweiterungs- und Ersatzbedarf ausgeben dürften (DIfU 2008). Zum anderen sei daran erinnert, dass die Kommunen mit ihren Flächennutzungsentscheidungen wichtige Gesichtspunkte einer nachhaltigen Entwicklung berühren, z. B. die Flächeninanspruchnahme oder das Verkehrsaufkommen. Positiv sei in dieser Hinsicht hier vermerkt, dass sich ARL und BBR, aber auch schon einige Kommunen, z. B. die Stadt Dachau, in letzter Zeit verstärkt dem Aspekt der Kostenwahrheit, vor allem dem der Siedlungsfolgekosten, widmen, der sehr enge Bezüge zur nachhaltigen Entwicklung aufweist (vgl. z. B. ARL 2008).

2.3 Nachhaltige Entwicklung: Hinweise der Agenda 21

In der Agenda 21 von Rio gibt es gleich mehrere Kapitel, in denen direkt oder mittelbar Monitoring, Fortschrittsüberprüfung und -berichterstattung angesprochen werden.

In Kapitel 36 geht es um die Neuausrichtung der Bildung auf eine nachhaltige Entwicklung, die Förderung der öffentlichen Bewusstseinsbildung und die Förderung der beruflichen Ausbildung. Als eines der Ziele wird vorgeschlagen, „die Einbindung von

Umwelt- und Entwicklungskonzepten einschließlich der Demographie in alle Bildungsprogramme zu fördern, insbesondere die Untersuchung der Ursachen wichtiger Umwelt- und Entwicklungsfragen auf lokaler Ebene, wobei auf [...] geeignete Erkenntnisgrundlagen zurückgegriffen und besonderer Nachdruck auf die Weiterbildung von Entscheidungsträgern auf allen Ebenen gelegt werden soll“ (vgl. www.stmugv.bayern.de/umwelt/agenda/rio/agd21k36.htm, Kapitel 36.4d). Strategien zur Einbeziehung von Umwelt- und Entwicklung durch die Regierungen sollen „politische Ziele und Maßnahmen aufzeigen und [...] Zeitpläne für die Umsetzung, Evaluierung und Überprüfung bestimmen“ (vgl. www.stmugv.bayern.de/umwelt/agenda/rio/agd21k40.htm, Kapitel 36.5b).

Zur Förderung der öffentlichen Bewusstseinsbildung bedarf es einer „Bildungsinitiative zur Stärkung von Einstellungen, Wertvorstellungen und Handlungsweisen, die mit einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar sind. Besonders herausgestellt werden muss dabei der Grundsatz, Weisungsbefugnis, Rechenschaftspflicht und finanzielle Mittel an die jeweils am besten dafür geeignete Ebene zu übertragen, wobei einer lokal getragenen Verantwortung und Kontrolle bewusstseinsbildender Maßnahmen Vorrang einzuräumen ist“ (vgl. www.stmugv.bayern.de/umwelt/agenda/rio/agd21k36.htm, Kapitel 36.9). „Systematische Erhebungen über den Erfolg von Bewusstseinsbildungsprogrammen sollen durchgeführt werden“ (vgl. www.stmugv.bayern.de/umwelt/agenda/rio/agd21k36.htm, Kapitel 36.10b).

Darüber hinaus sollen die Länder „eine kooperative Beziehung zu den Medien [...] sowie der Unterhaltungs- und Werbebranche pflegen, indem sie [...] deren Erfahrungen mit der Beeinflussung von öffentlichen Verhaltens- und Verbrauchsmustern zu ergründen versuchen und von deren Methoden umfassenden Gebrauch machen“ (vgl. www.stmugv.bayern.de/umwelt/agenda/rio/agd21k36.htm, Kapitel 36.10e).

Kapitel 40 widmet sich den Informationen für die Entscheidungsfindung. Obwohl bereits beträchtliche Datenbestände vorhanden seien, müssten weitere Daten, auch auf lokaler Ebene gesammelt werden, um den Zustand und die Entwicklung der natürlichen Ressourcen und der Verschmutzung und um sozioökonomische Variablen beschreiben zu können (vgl. www.stmugr.bayern.de/umwelt/agenda/rio/agd21k40.htm, Kapitel 40.2). Allgemein gebräuchliche Indikatoren wie etwa das Bruttonationale Produkt und das Ausmaß einzelner Ressourcen- und Schadstoffströme würden nicht genug Aufschluss über die Frage der Nachhaltigkeit geben. „Es müssten Indikatoren für nachhaltige Entwicklung entwickelt werden, um eine solide Grundlage für Entscheidungen auf allen Ebenen zu schaffen und zu einer selbstregulierenden Nachhaltigkeit integrierter Umwelt- und Entwicklungssysteme beizutragen“ (vgl. www.stmugr.bayern.de/umwelt/agenda/rio/agd21k40.htm, Kapitel 40.4).

„Die Länder [...] sollen Informationssysteme und -dienste in mit einer nachhaltigen Entwicklung zusammenhängenden Sektoren auf kommunaler [...] Ebene überprüfen und stärken. Besonderer Nachdruck soll dabei auf die Umwandlung vorhandener Informationen in eine für den Entscheidungsprozess geeigneten Form und die Anvisierung unterschiedlicher Benutzergruppen gelegt werden. Außerdem sollen Mechanismen für die Umwandlung wissenschaftlicher und sozioökonomischer Bewertungen in sowohl für die Planung als auch für die öffentliche Aufklärung geeignete Informationen auf- oder ausgebaut werden“ (vgl. www.stmugr.bayern.de/umwelt/agenda/rio/agd21k40.htm, Kapitel 40.22).

2.4 Zusammenfassende Schlussfolgerung

Die Interpretation einiger Beiträge dieses Bandes lässt Schwächen im herrschenden System des Monitoring und im Informations- und Auskunftssystem aufscheinen. Zunächst einmal ist festzustellen, dass keine Kommune (außer bei der Umweltüberwachung nach Baugesetzbuch) im landesplanerischen Sinn verpflichtet ist, sich des Monitorings und der Selbstkontrolle ex-post zu unterwerfen; dafür existiert keine Rechtsgrundlage. Auch gibt es seitens des Staates keine direkte Empfehlung an die Kommunen, die Auswirkungen ihrer Handlungen regelmäßig zu überprüfen und bei Zielabweichung zu korrigieren. Ein solches Anliegen lässt sich nicht einmal stringent für den Staat ableiten, der in Bayern lediglich über seine Landesplanungsbehörden gehalten ist, die Entwicklungen zu erfassen, zu verwerten und zu überwachen und (in einem größer gewordenen Intervall) auch darüber zu berichten.

Der Staat hat sich in den vergangenen 15 Jahren immer stärker auch aus eigenen Überwachungsfunktionen verabschiedet und stattdessen immer großzügigere Angebote an Kommunen und Dritte gemacht, sich selbst zu informieren und ggf. in Eigeninitiative zu kontrollieren. Es kann aber nicht zweckdienlich sein, immer neue und kaum noch zu überschauende Angebote der Selbstbedienung bereitzustellen, darüber hinaus Leitfäden, Arbeits- und Handlungshilfen und Indikatorenkataloge zu erstellen und zu erproben, „Spar-Bündnisse“ zu schmieden, Flächenspar-Foren ins Leben zu rufen und, obendrein, zwar ansprechende Umwelt- und Raumordnungsberichte zu veröffentlichen, die aber vergleichsweise wenige zur Kenntnis nehmen oder gar lesen. Die Adressaten, auf die bislang viel zu wenig Bezug genommen wird, sind auch vermutlich gar nicht alle in der Lage (aufgrund vergleichsweise geringer Anstrengungen der Aufklärung und der Bewusstseinsausbildung in der Vergangenheit), daraus für sich ausreichenden Nutzen zu ziehen, geschweige denn das Vorgefundene zu bewerten.

Entscheidend und weitsichtig für die Kommunen wäre es vielmehr, sich selbst Rechenschaft abzulegen und mit der Materie zu befassen, da andernfalls keine Lerneffekte zu erzielen sind. Vorlagen dafür existieren ausreichend, z. B. der Wettbewerb „Die zukunftsfähige Kommune“, aber auch die inzwischen aus den Agenda-Prozessen einer Reihe von Gemeinden gewonnenen Erfahrungen. Im Weiteren werden diesbezüglich einige Kommunen als „good practices“ vorgestellt.

Vor allem aber kann die den Gemeinden eingeräumte Planungshoheit wohl nicht Entlassung aus der Rechenschafts- und Berichtspflicht bedeuten. Ganz im Gegenteil wäre es an der Zeit, die Träger der Planungshoheit an die Verantwortung und Sorgfaltspflicht zu erinnern, die die ihnen übertragene Hoheit im Gefolge hat. Nicht die Furcht vor Interessengruppen und dem politischen Gegner darf in diesem grundsätzlichen Fall das „Nicht-Handeln“ bestimmen, sondern Wettstreit um die beste Umsetzung der drei Säulen der Nachhaltigkeit muss geradezu das Gebot sein. Über die Bedeutung solcher Tugenden und des mit ihnen zusammenhängenden Berichtstandards lässt sich auch in der Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie (2008: 300 und 501 f.) nachlesen.

Ein ganz entscheidender Gesichtspunkt im Zusammenhang mit der Problemangemessenheit besteht, neben der Unübersichtlichkeit, fehlendem Zielgruppenbezug, fehlenden in Handlungsalternativen mündende Bewertungen in einem Berichtswesen, das – trotz aller komplexen Beziehungsgefüge – Übersichtlichkeit wahrt und verständlich bleibt sowie durch geschickte Visualisierung die Botschaft schnell erfassbar macht. Die Agenda 21 hat schon damals erkannt, welche herausragende Rolle die modernen Marketing-Methoden für die Vermittlung wichtiger Aufrufe zur Verhaltensänderung, vor allem auch auf der gemeindlichen Ebene, spielen können.

Es bleibt gänzlich unverständlich, dass es als normal erachtet wird, zwar für die Steigerung des Verkaufs materieller Güter alle erdenkbaren „Verführungsmethoden“ einzusetzen, nicht aber auch zur Sicherung unserer immateriellen Güter und zum Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen (durchaus mit öffentlichen Geldern).

3 Kommunale integrative Monitoring-Ansätze der nachhaltigen Entwicklung

3.1 Informelle Grundlage: Kommunale Agenda 21

Die Agenda 21 von Rio fordert die Kommunen in Artikel 28 auf, zur Unterstützung der Agenda 21 eine eigene lokale Agenda zu begründen. Ihre Beteiligung und Mitwirkung sei nämlich ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten sei, spielten die Kommunen eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit für eine nachhaltige *umweltverträgliche* Entwicklung. Als eine der zu ergreifenden Maßnahmen solle jede Kommunalverwaltung in einen Dialog mit ihren Bürgerinnen und Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine kommunale Agenda 21 beschließen.

Wie wir inzwischen wissen, haben sich viele Kommunen in den 1990er Jahren, größtenteils unterstützt von ihren Landesregierungen, auf den Weg gemacht, diesen Auftrag umzusetzen. In Bayern hat man sogar 1997 eine eigene, beim Landesamt für Umwelt angelagerte, gute Arbeit leistende Informations- und Beratungsstelle, KommA21, für die Kommunen gegründet. Dieses Kompetenzzentrum der Nachhaltigkeit gibt es aber mittlerweile in der ursprünglich intendierten Form nicht mehr. Darüber kann auch eine jüngst veröffentlichte Schrift über 21 gute Beispiele nachhaltiger Entwicklung (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz 2008), dessen Beispiele auf Erhebungen aus 2002/2003 beruhen, bzw. eine ganze Website zur Agenda 21 auf den Seiten des Ministeriums, mit überwiegend veralteten Informationen, nicht hinwegtäuschen. Es hat den Anschein, dass das Land nach 2003 lediglich nachvollzogen hat, was die Mehrzahl der Kommunen nicht mehr oder von vornherein nicht wollte: sich von den Bürgerinnen und Bürgern in die Karten schauen zu lassen und über ihr Tun Rechenschaft ablegen zu müssen. Heute gibt es praktisch keine ernst zu nehmende, nachdrückliche Unterstützung der Kommunen mehr bei deren einzelner Verfolgung der nachhaltigen Entwicklung. Die Diskussion beherrschen stattdessen die in erster Linie wirtschaftsorientierten Metropolregionen.

Natürlich waren die Erwartungen auch teilweise zu hoch gesteckt worden – wie das leicht bei Paradigmenwechseln geschieht – und man hatte die Mühsal des „dicke-Bretter-Bohrens“ unterschätzt, nicht zuletzt aufgrund mangelnder Erfahrung mit der Bürgerbeteiligung. Schlussendlich ist es aber dem „menschlichen Faktor“ mit seinen vorherrschenden Denkmustern, Anspruchshaltungen, fehlendem Wissen über Zusammenhänge u. ä. zuzuschreiben (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz 2008: 148), dass die Agenden in den meisten Fällen „hängen geblieben“ sind und einen neuen Anlauf (dann wohl eher mit der Umwelt als limitierendem Faktor) nehmen müssen. Es deuten alle Zeichen darauf hin, dass es in einer absehbaren Zukunft nicht mehr ins Belieben der Kommunalpolitik gestellt werden kann, ob diese einem nachhaltigen Kurs – mit Monitoring, Evaluation und Berichterstattung als Voraussetzung – folgen will (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 2008). Und auch die Aufsichts- bzw. Landesplanungsbehörden werden in dieser Hinsicht wieder mehr Verantwortung übernehmen müssen.

3.2 Informelle Ansätze „Bester und Guter Praxis“ des Monitoring und der Evaluation

Im Folgenden werden, eher summarisch, einige Beispiele „guter“ und in einem Fall „bester“ Praxis nachhaltigkeitsorientierter Erfolgsüberprüfung vorgestellt, die eine oder mehrere Grundbedingungen guter (politischer) Führung des Denkens in nachhaltigkeitsbezogenen Kategorien (stewardship) erfüllen. Sie sind das Ergebnis einiger Tage der Recherche und der telefonischen Nachfrage und können weder den Anspruch auf Vollständigkeit noch den auf ausreichende Wissenschaftlichkeit erheben.

3.2.1 Messen, Analysieren und Berichten als notwendige Voraussetzung einer der Nachhaltigkeit verpflichteten Kommune: Kriterien „Bester Praxis“

Die folgenden Bedingungen sind dem Beispiel der Stadt Hamilton in Kanada abgeschaut. Im Vergleich mit den anderen Beispielen handelt es sich dabei um ein „best practice“.

Falls noch nicht ausreichend (und wo wäre das schon der Fall) vorhanden, muss zunächst und vermutlich dauerhaft das Verständnis dafür geweckt werden, nachhaltig zu denken. Die Stadt Hamilton begleitet ihren Nachhaltigkeitsbericht dann auch folgerichtig mit der Aufforderung „Welcome to Sustainable Thinking“. Die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die politischen Repräsentanten müssen sich der nachhaltigen Entwicklung ihrer Kommune verpflichtet fühlen („Commitment“) und die Politik muss dies auch beschlussmäßig festschreiben. Eine einseitige Willenserklärung seitens des Rats, ohne Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in den Prozess von Anfang an, bleibt notwendigerweise untauglich, da Nachhaltigkeit (im Gegensatz zur bislang gern vertretenen politischen Meinung) nicht „schmerzlos“ zu haben ist und buchstäblich „alle dafür verantwortlich sind, ein Leitbild (originär „Vision“) Wirklichkeit werden zu lassen“ (City of Hamilton 2008).

Auch wenn man zunächst, mithilfe von vorab gewählten Indikatoren, ein Stärken-Schwächen-Profil erstellt: ein Leitbild- und Leitzielkatalog, in dem auch die Meinung der Bürgerinnen und Bürger hat einfließen können und aus dem dann Indikatoren zur Überprüfung des Erreichungsgrads der Ziele sowie Strategien und Maßnahmen abgeleitet werden, ist unumgänglich. Ein Nachhaltigkeitsbericht wird sinnvollerweise die Grundlage jeder Fortschreibung des Leitzielkatalogs, aber auch von Zwischenchecks bilden. Der vorgefundene und angestrebte Zustand der Nachhaltigkeit muss angemessen kommuniziert und erklärt werden, vor allem in seinen Bezügen (und „trade-offs“ untereinander) zwischen den Säulen der Nachhaltigkeit.

Aufbau und Inhalt ihres Berichts beschreibt die Stadt wie folgt: „The report begins with an evaluation of overall progress toward sustainability. The body of the report is then divided into the 14 theme areas of Vision 2020. Each section begins with a Theme Area Overview which contains the goals for that theme area, a list of the indicators, actions to accelerate progress, and an interconnectivity web describing how performance in that theme area affects goals in other theme areas.

This is followed by data and analysis for each indicator including a description of the indicator, the target, limitations of the indicator, the trend over time and commentary by the data provider. *Suggestions on what government, citizens, community organizations and businesses can do to improve the indicator are also included.* Data is collected from a variety of sources, both internal to the City and from community partners, including senior levels of government and non-governmental organizations.

In almost all cases progress is measured against the 1993¹ figures. A target is stated for each indicator [...]. To report on trends, each indicator receives one of three ratings: Needs improvement indicates a negative trend that is worse than the 1993 benchmark or is moving away from the target. Where there is no clear trend or mixed results the Hard to Say rating is assigned. Making Progress shows a consistent positive trend towards the target” (City of Hamilton 2008: 7).

Für eine schnelle Übersicht existiert eine einseitige „Vision 2020 Indicators Report Card“, die die Einstufungen aller Indikatoren in eine der drei Bewertungskategorien zeigt. Die bis hierher aufgeführten Voraussetzungen werden mit den „Nachhaltigkeits-tugenden“ Beharrlichkeit und Ausdauer komplettiert, die Hamilton mit seiner jahrelangen Arbeit, seit 1992, an und mit dieser Thematik demonstrieren kann.

3.2.2 Beispiele „Bester und Guter Praxis“ der Rechenschaftslegung

Stadt Hamilton

Wie schon oben angedeutet, lassen sich das Vorgehen, die Grundlagen und die Inhalte der Hamiltoner Rechenschaftslegung über ihr Abschneiden in Sachen Nachhaltigkeit als „best practice“ der hier untersuchten Beispiele einstufen. Das gilt, obwohl zu konstatieren ist, dass zwischen 2004 und 2008 kein Nachhaltigkeitsbericht erschienen war. Das Beispiel Hamilton weist die in Kapitel 2.1 aufgeführten Voraussetzungen auf, der Bericht war von Anfang an (1993) übersichtlich und – trotz seiner zuletzt rund 180 Seiten – gut verständlich.

Gemeinde Rottendorf

Die Gemeinde Rottendorf scheint den in Kapitel 2.1 formulierten Kriterien sehr nahe-zukommen und kann von daher auch als „best practice“ firmieren. Eine lokale Agenda gibt es seit 1998. 23 Leitlinien wurden 2002 vom Gemeinderat beschlossen, die ehrenamtlich „vom Bürger für den Bürger“ erarbeitet worden waren. Es folgten in 2004 die Rottendorfer Nachhaltigkeitsindikatoren, die in ihrer Gesamtheit ebenfalls vom Gemeinderat beschlossen wurden. Der erste Nachhaltigkeitsbericht, wieder von Ehrenamtlichen erstellt, wurde dann 2006 vorgelegt; seine Fortschreibung ist für 2011 vorgesehen. Der Bericht besteht aus rund 60 farbigen, übersichtlichen und leicht verständlichen Seiten und rund 80 den Leitlinien zugeordneten Indikatoren. Die Ergebnisse werden beschrieben, Bewertungen offen vertreten und Folgerungen für den Gemeinderat und in einigen Fällen auch andere Gruppierungen gezogen.

Zwischen den Ehrenamtlichen der örtlichen Agenda und der Gemeinde hat sich eine feste Kommunikationsstruktur etabliert, die Agenda-Arbeit hat die volle Unterstützung der politischen Repräsentanten, wobei der Bürgermeister Mitglied im Agendabeirat ist.

EU-Projekt MUE-25

Ein im Sinne dieses Beitrags bemerkenswertes, international ausgerichtetes, von der EU mitfinanziertes „best practice“ Projekt, an dem auch zehn deutsche Kommunen teilgenommen haben, ist kürzlich nach drei Jahren Arbeit zu Ende gegangen. „Managing Urban Europe – 25“ (MUE-25 2008) verstand sich von vornherein als begrenztes Projekt mit Vorbildcharakter, dessen Ergebnis in der Einführung eines integrierten Managementsystems für eine lokale und regionale nachhaltige Entwicklung bei den teilnehmenden Kommunen bestand. Diese haben sich bereit erklärt, ihre Kenntnisse an andere

¹ 1993 war das erste Berichtsjahr.

weiterzugeben. Das zugrunde liegende Modell beruht auf fünf entscheidenden Elementen, darunter prominent Monitoring, Evaluation und Berichterstattung.

Weitere Beispiele

Zu den untersuchten Kommunen gehörten auch die Städte Donaueschingen, Friedrichshafen, Heidelberg, Kaiserslautern und Neumarkt. Sie alle zeichnen sich dadurch aus, dass sie zwar über das eine oder andere, durchaus beispielgebende Element einer sich über ihren Nachhaltigkeitspfad Rechenschaft abgebenden Stadt verfügen (Leitlinienkatalog, Nachhaltigkeitsbericht, Naturhaushaltsrechnung nach der Methode des Öko-Budgets von ICLEI). Gleichzeitig aber fehlen andere Elemente ganz, z. B. ausreichende Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, politisch unliebsame Indikatoren wie die Flächeninanspruchnahme, Benennung von Verantwortlichen bei Handlungsbedarf, oder sind nicht in einer ausreichend konsistenten (Verantwortlichkeit nur beim Umweltamt, fehlende politische Unterstützung) oder aussagekräftigen Form vorhanden (Weglassen unliebsamer thematischer Aspekte bzw. deren beschönigenden Interpretationen und Bewertung, Entwicklungsdarstellung durch Absolutzahlen statt Verhältniszahlen und Kennziffern) – was sich zumeist alles erst auf den zweiten Blick erschließt.

Selbst Zusammenstellungen von Vorzeigekommunen (vgl. z. B. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz 2008, in der gute Beispiele nachhaltiger Kommunalentwicklung in Bayern anhand von Projekten und Aktivitäten vorgestellt werden) können allzu leicht darüber hinwegtäuschen, dass nicht schon die Umsetzung einzelner als nachhaltig definierter Vorhaben auch Fortschritt in der Gesamtnachhaltigkeit gewährleistet.

4 Zusammenfassende Empfehlung

Zu einer inzwischen mit deutlichen ökologischen Randbedingungen versehenen, Wirtschaftsweisen und Konsumstile beeinflussenden nachhaltigen Entwicklung gibt es keine Alternative. Es wird ein langer und schwieriger Prozess werden (sofern nicht katastrophale Ereignisse diesen beschleunigen), diese bisher leider nicht zur „Binsenwahrheit“ gewordene Erkenntnis in die Köpfe der Akteure (zurück) zu bringen und auch in Handlungen mit Fortschritten in allen drei Säulen der Nachhaltigkeit umzusetzen.

Eine Grundvoraussetzung für die Verfolgung dieses Leitzieles besteht in operationalisierten Teilzielen auf allen administrativen Ebenen, der Wahl geeigneter Indikatoren und ihrem Monitoring, einer regelmäßigen Evaluation des Fortschritts und seiner Berichterstattung. Verantwortungsbereiche bzw. Aufgabenzuweisungen und Rechenschaftslegungspflichten und -inhalte müssen dabei in ein in sich stimmiges System gebracht werden. Regionalisierungserfordernisse für Grundlagendaten (vgl. den Beitrag Hensold in diesem Band) mögen stellenweise aufwendig zu realisieren sein, stehen aber in keinem Verhältnis zu den Schäden unbedachten Handelns einer nicht nachhaltigen Entwicklung. Das Problem der Kostenwahrheit, die einen unmittelbaren Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung aufweist, ist in das wissenschaftliche Blickfeld gerückt (vgl. ARL 2008).

Die kommunale Ebene spielt dabei *die* herausragende Rolle, weil hier nicht nur die Städte und Gemeinden eine Vielzahl an Investitionen tätigen, sondern auch der unmittelbare Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern besteht, die ihrerseits über eine Vielzahl täglicher Entscheidungen die Nachhaltigkeit in ihren diversen Ausprägungen nachdrücklich beeinflussen.

Eine Beschäftigung mit den verschiedenen Elementen der Rechenschaftslegung als Voraussetzung einer nachhaltigen Entwicklung sowie mit den Schwierigkeiten der Bewusstseinsbildung für die Dringlichkeit ihrer Einführung lässt folgende Empfehlungen geraten sein:

- Artikel 27 BayLplG (fortwährende Erfassung und Verwertung der Raumentwicklung durch die Landesplanungsbehörden) wird um ein fortwährendes kommunales und regionales, indikatorenbasiertes Pflicht-Monitoring der nachhaltigen Entwicklung mit regelmäßiger Fortschrittsüberprüfung und öffentlichkeitswirksamer Berichterstattung ergänzt. Die nächsthöheren administrativen Ebenen führen die Fortschrittsberichte in einer Synopse zusammen und berichten ihrerseits der Öffentlichkeit. Ihnen kommt die koordinierende Rolle zu, der sie sich nicht entziehen dürfen.
- Der Staat versetzt die berichtenden Stellen im Übrigen in die Lage, ihren Aufgaben nachkommen, voneinander lernen und mit geeigneten Mitteln Aufklärung und Bewusstseinsbildung betreiben zu können.
- Zur Abstimmung mit den anderen Bundesländern und dem Bund wird kommunales und regionales Monitoring auch in der Ministerkonferenz für Raumordnung zum Thema gemacht und erforderlichenfalls Ergänzungen in deren Rechtsgrundlagen auf den Weg gebracht.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 76.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2007): Umweltbericht Bayern 2007. Online unter: http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/lfu_all_00058.htm. Zugriff am 21.09.2008.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (2008): 21 Gemeinden. Gute Beispiele für eine nachhaltige Kommunalentwicklung. Online unter: www.stmugv.bayern.de/umwelt/agenda/komma21/doc/21gemeinden.pdf. Zugriff am 21.09.2008.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte, Bd. 21.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU) (2008): Abbau des kommunalen Investitionsstaus machbar. Medieninformation vom 15.12.2008. Online unter: <http://www.difu.de/presse/081215.shtml>. Zugriff am 15.12.2008.
- City of Hamilton (2008): Sustainability Indicators Report. Online unter: <http://www.myhamilton.ca/myhamilton/CityandGovernment/ProjectsInitiatives/V2020/IndicatorsMeasuringProgress/2008+Sustainability+Indicators+Report.htm>. Zugriff am 07.11.2008.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Fortschrittsbericht 2007 zur Strategie für nachhaltige Entwicklung und EU-Nachhaltigkeitsstrategie. Online unter: http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/doc/42072.php und http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/doc/6733.php. Zugriff am 07.10.2008.
- MUE-25 (2008): Managing Urban Europe – 25. Sustainable future for cities. Online unter: <http://www.mue25.net>. Zugriff am 19.12.2008.
- OECD (2008): Sustainable Development. Linking economy, society, environment. Online unter: <http://www.oecd.org/de/sustainabledevelopment>. Zugriff am 19.12.2008.
- Rat der Europäischen Union (2006): Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. Anlage zum Schreiben des Generalsekretariats an die Delegationen vom Juni 2006. Online unter: http://www.bmu.de/files/europa_und_umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/application/pdf/eu_nachhaltigkeitsstrategie_neu.pdf. Zugriff am 07.10.2008.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2007a): Stellungnahme zum Indikatorenbericht 2006. Online unter: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/der-rat/strategie/indikatorenbericht-2006>. Zugriff am 30.07.2008.

- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2007b): Nachhaltigkeitspolitik der Bundesländer. Online unter: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/de/projekte/eigene-projekte/nachhaltigkeitspolitik-der-bundeslaender/?size=1>. Zugriff am 30.07.2008.
- Schulz, H.-D. (2007a): Gestaltungsspielräume der Raumplanung zur Planumsetzung. In: Miosga, M.; Saller, R. (Hrsg.): Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München. Hannover, S. 31-40. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 339.
- Schulz, H.-D. (2007b): Erfolgskontrolle als Frühwarnsystem und Entscheidungshilfe. In: Miosga, M.; Saller, R. (Hrsg.): Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München. Hannover, S. 85-102. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 339.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Frankfurt/Main.
- Zieschank, R. (2006): Challenger Report für den Rat für Nachhaltige Entwicklung. Online unter: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Nachhaltigkeitsindikatoren_Chall_Report_Zieschank_Nov_2006_02.pdf. Zugriff am 30.07.2008.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Klemens Heininger, der sich mit großem Einsatz in vielen Stunden der Recherche und eines Teils der Auswertung angenommen hat. Auch Frau Noemi Kovacs möchte ich mit Dank erwähnen, die bei einer Zusammenstellung der in den Beispielen „bester und guter Praxis“ verwendeten Indikatoren behilflich war.